



85113-059-05

ZONAS FRANCAS HERRAMIENTAS PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO

Elaboró: Nelson Rojas V.
Fecha de entrega: 31 de Agosto de 2009
1° Revisión 30 de Octubre de 2009. Dra. Ingrid Obregón C.
2° Revisión. 30 de Noviembre de 2009. Ing. Sergio Duarte L
Ubicación: Scift136/D/Sectoriales/2009/Estudio.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	3
Capítulo I.....	4
Globalización y Zonas Francas	4
1.1 Concepto y objetivo de las Zonas Francas	6
1.2 Antecedentes.....	7
Capítulo II.....	16
Marco legal de las Zonas Francas	16
2.1 Régimen aduanero	18
2.2 Régimen tributario.....	19
Capítulo III	20
Política Comercial y Zonas Francas	20
3.1 Área de Libre Comercio	20
3.2 Unión Aduanera:	20
3.3 Mercado Común:	20
3.4 Unión Económica:	20
3.5 Zonas Francas en el desarrollo productivo	22
3.6 Zonas Francas en el Presupuesto General de la Nación	24
Capítulo IV	25
Zonas Francas en la economía.....	25
4.1 Dinámica de solicitudes de Zonas Francas.....	25



4.2	Inversiones en Zonas Francas Privatizadas	29
4.3	Pesos y contrapesos del nuevo régimen de Zonas Francas	30
4.3.1	Criterios de inversión	30
4.3.2	Criterios de empleo.....	32
4.4	Herramienta franca vs. SIEX.....	38
	Conclusiones.....	41
	Bibliografía.....	44



Introducción

Las Zonas Francas (ZF) se constituyen en una herramienta útil para la inserción de la economía en la globalización, toda vez que fomentan el desarrollo de encadenamientos productivos con beneficios tributarios, aduaneros y cambiarios.

La nueva política comercial promueve la creación de ZF, permitiendo a empresarios constituirse como “usuario franco” fuera del recinto tradicional en que venían operando, a través de la figura de Zona Franca Permanente Especial o Uniempresarial. Sin embargo, al estudiar los compromisos exigidos a los usuarios de las Zonas Francas Permanentes frente a los que tienen que asumir los inversionistas que se constituyan como Zona Franca “Uniempresarial”, se encuentran diferencias en los criterios de medición de los compromisos de inversión y en especial de empleo, pudiendo derivar en inequidades, por lo que se hizo un análisis de los requisitos que se exigen a unos y otros empresarios.

El presente estudio se dividió en cuatro capítulos, en el primero, Globalización y Zonas Francas, se hace una aproximación a la importancia de la herramienta franca en el esquema de la globalización, al igual que su concepto y evolución en la política económica y de comercio exterior; en el segundo capítulo se estudia el marco legal de las Zonas Francas explicando los principales cambios que se introducen a través de la Ley 1004 de 2005 y sus decretos reglamentarios; en el tercero se aborda el tema de Política Comercial y Zonas Francas desde la perspectiva tanto de los Acuerdos de Integración Económica como de los Tratados de Libre Comercio –TLC-; y en el cuarto se desarrolla el tema de Zonas Francas en la economía a la luz del nuevo régimen, mediante el análisis de los criterios de inversión y empleo que aplican a los inversionistas en las diferentes modalidades, al igual que sus resultados frente a los Sistemas Especiales de Importación y Exportación.

Finalmente, en el acápite de Conclusiones, se resume de manera sucinta las observaciones que se hacen al tema objeto de estudio, haciendo unos aportes a lo que debe ser la nueva política en el sector comercio respecto al papel que deben cumplir las Zonas Francas.



Capítulo I

Globalización y Zonas Francas

Las Zonas Francas (ZF) se constituyen en uno de los principales instrumentos con que cuentan los empresarios para insertarse en el proceso de globalización, por cuanto a los inversionistas que se instalen dentro del recinto franco no les aplican las reglas y condiciones que enfrentarían en el resto del Territorio Aduanero Nacional (TAN) tales como, pagar tarifa plena de impuesto a la renta, que actualmente se encuentra en el 33% y que para los usuarios de ZF sólo es del 15%¹ excepto para los comerciales que pagan tarifa plena², así mismo, las mercancías que a ella ingresan están exentas de gravámenes arancelarios y pagos de impuestos indirectos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), tributos que sólo deben asumir al momento de importar bienes al país. Es preciso resaltar que tampoco se les aplican las normas y procedimientos aduaneros, los cuales deben cumplir en el TAN ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y no están obligadas a cumplir con los requisitos específicos como normas técnicas, sanitarias o fitosanitarias*, hasta tanto no salgan del recinto franco.

De acuerdo con lo anterior y por sus características e incentivos facilitan la operación comercial y logística a los inversionistas, convirtiéndose en una herramienta útil para el desarrollo productivo y el comercio internacional en la dinámica de la globalización.

Para contextualizar la importancia de las ZF previamente es necesario abordar el tema de la globalización, la cual debe ser entendida como un proceso de cohesión de culturas que giran alrededor de actividades sociales, culturales, comerciales y financieras, donde se propicia la adaptación y tácitamente de aculturación de sus comunidades, que por la vía del intercambio se terminan articulando los mercados, las legislaciones, e inclusive los idiomas.

¹ COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1004 de 2005. Artículo 5°. Mediante el cual se adiciona el Estatuto Tributario. Artículo 240 – 1.

² Ibíd. Parágrafo único artículo 5°.

* Requisitos mínimos para importación de mercancías, animales o plantas, según el caso.



Otros factores que han jugado a favor de la globalización han sido, de una parte, el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones (TICs) más específicamente el surgimiento del Internet, que ha contribuido en la dinamización del intercambio, incrementando el comercio y en especial los flujos de información; y de otra parte, la política de liberación comercial, proceso que en Colombia se inició con la Constitución Política de 1991, la cual trajo consigo cambios institucionales acordes con el nuevo orden mundial, caracterizada por la fusión entre empresas multinacionales, la apertura de los mercados y la privatización de empresas públicas.

La globalización ha permitido acceder a mercados ampliados, abriendo oportunidades a nuevos productos y servicios, fomentando el intercambio comercial y el bienestar de la población, en medio de la privatización de algunas empresas estatales, la reducción y/o eliminación de barreras arancelarias y paraarancelarias*, apertura de mercados, fomento al libre comercio, fusiones entre empresas multinacionales, que de paso les ha permitido ampliar su participación en los mercados mundiales, la flexibilización en los esquemas regulatorios y en especial la entrada en vigencia de los TLC.

De ahí se hace imperativo que los empresarios dispongan de procesos industriales más competitivos y eficientes, y la mejor forma de hacerlo es por medio de reconversión tecnológica la cual debe ir acompañada de la formación de cluster industriales** que se orienten a productos con vocación exportadora, esto es, que cuenten con demanda a nivel internacional. Esta orientación de la política pública alrededor de las ZF, además de inversión, también contribuye a la generación de empleo y desarrollo productivo.

Teniendo en cuenta que el comercio es de doble vía, así como se puede incrementar la salida de bienes y servicios al exterior, también es posible que la

* Barreras arancelarias hace referencia a gravámenes e impuestos directos e indirectos – IVA- y las barreras para arancelarias corresponde a obstáculos técnicos al comercio, como cumplimiento de normas técnicas, cumplimiento de requisitos de origen, sanitarios (animales) ó fitosanitarios (vegetales)

** Reunión de empresas que producen bienes y servicios que se articulan para la producción de un producto final.



competencia llegue con sus productos a nuestros mercados, exigiendo eficiencia del sector industrial para no desaparecer en medio del proceso descrito, situación que generaría efectos adversos en la economía, en especial el incremento en los índices de desempleo y pobreza para la sociedad. Máxime que la globalización no necesariamente es sinónimo de integración económica, toda vez que en esta última se da una libre movilidad de recursos productivos, incluida la mano de obra, tal como sucede en la Unión Europea, mientras que aquí sólo se contempla libre movilidad de mercancías, servicios y capitales, por lo cual el factor humano y laboral se excluye, quedando segregado, y tan solo es contemplado en unos apartes de los TLC, dentro de los capítulos de asuntos transfronterizos, tal como sucede en algunas maquilas del subsector de las confecciones.

1.1 Concepto y objetivo de las Zonas Francas

La Zona Franca es un área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades comerciales, industriales de bienes y/o servicios, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior. Las mercancías que a ellas ingresan se consideran que están fuera del TAN para efectos de los impuestos a las importaciones y a las exportaciones³.

Se constituye con la finalidad de generar empleo, promover nuevas inversiones de capital, ser polo de desarrollo para el fomento de la competitividad en las regiones donde se establezca, generar procesos industriales altamente productivos y competitivos, bajo conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia, todo esto en un esquema de economías de escala, simplificando los procedimientos del comercio de bienes y servicios, para facilitar su venta⁴.

Tan solo está vedada la introducción de bienes nacionales o extranjeros cuya exportación o importación esté prohibida por la Constitución Política y por disposiciones legales vigentes, en especial armas, explosivos, residuos nucleares y desechos tóxicos,

³ COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1004 de 2005. Artículo 1°.

⁴ *Ibíd.* Artículo 2°.



sustancias que puedan ser utilizadas para el procesamiento, fabricación, transformación de narcóticos o drogas que produzcan dependencia síquica o física.⁵

De igual manera, el régimen de Zonas Francas no permite el desarrollo de actividades de exploración o extracción de recursos naturales no renovables definido en el Código de Minas y Petróleos, la prestación de servicios financieros, el desarrollo de actividades en el marco de contratos estatales de concesión y los servicios públicos domiciliarios, salvo que se trate de generadoras de energía o de nuevas empresas prestadoras del servicio de telefonía pública de larga distancia internacional⁶.

1.2 Antecedentes

Las primeras ZF que existieron en la historia se remontan al imperio Romano cuando construyeron puertos en las ciudades costeras del mediterráneo para facilitar el intercambio, posteriormente se establecieron áreas de libre comercio en sitios estratégicos por el paso obligado de embarcaciones como en el estrecho de Gibraltar (1704), Singapur (1819) y Hong Kong (1842).

En Europa las ZF sólo proliferaron después de la Segunda Guerra Mundial y en América Latina la más exitosa fue la de Colón en Panamá, que favoreció el flujo de transporte por el canal, seguida en importancia por las del sudeste asiático como Kaoshiung - Taiwán (1960), Bataan - Filipinas y Masan – Corea y en Colombia, la primera ZF fue la de Barranquilla creada mediante la Ley 105 de 1958.

Las primeras Zonas Francas en Colombia fueron concebidas como “*establecimientos públicos nacionales dirigidos a agilizar, simplificar y facilitar el comercio internacional*”⁷, permitiéndoles almacenar mercancías extranjeras para su

⁵ COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 383 de 2007. Artículo 1°. Modificatorio del Título IX. Decreto 2685 de 1989. Artículo 392 – 3.

⁶ COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 4051 de 2007. Artículo 2°, Parágrafo 1. Por el cual se modifica el Artículo 392 – 1 del Decreto 2685 de 1989.

⁷ COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 109 de 1985. Estatuto de Zonas Francas. Artículo 1°.



posterior comercialización, llevando a que el instrumento franco sirviera más como apoyo logístico en bodegaje, que a un proceso de transformación productiva.

El primer Estatuto de Zonas Francas se viene a configurar por medio de la Ley 109 de 1985, que definió un marco general, entre otras cosas, estableció las actividades que les estaba permitido desarrollar, la vocación exportadora que debían tener y les otorgó exenciones tributarias, en materia de gravámenes arancelarios, IVA y sobre todo en materia de impuesto sobre la renta que en su momento tenían⁸. Es importante subrayar que el desmonte parcial de la exención en impuesto de renta se originó en los compromisos adquiridos por Colombia al ratificar el tratado que creó la OMC y que pasó a hacer parte de la legislación interna, mediante la ley 170 de 1994⁹.

Si bien es cierto las ZF seguían conservando su condición de establecimientos públicos¹⁰ su naturaleza y fines evolucionaron al pasar de agilizar, simplificar y facilitar el comercio internacional a generar exportaciones, crear empleo y constituirse en polos de desarrollo, tal como se puede apreciar a continuación.

Las zonas francas tendrán por objeto promover el comercio exterior, generar empleo, divisas y servir de polos de desarrollo industrial de las regiones donde se establezcan mediante la utilización de recursos humanos y naturales, dentro de las condiciones especiales fijadas en la presente Ley y en los decretos que la desarrollen y reglamenten. Conforme al objeto descrito en este artículo, las zonas francas prestarán un servicio público y no perseguirán fines de lucro¹¹. (Subrayado fuera de texto)

Hasta 1985 esta herramienta era considerada como una actividad exclusiva del Estado que se prestaba a manera de servicio público y sin ánimo de lucro; entre 1985 y 2005 se concibieron con el fin principal de fomentar las exportaciones, toda vez que uno de

⁸ *Ibíd.* Artículo 15. Las personas jurídicas usuarias de las zonas francas industriales que cumplan con lo establecido en la presente Ley y en las disposiciones que la desarrollen, estarán exentas del impuesto de renta y complementarios correspondientes a los ingresos obtenidos con las actividades industriales realizadas en la zona.

⁹ COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 170 de 1994. Artículo 1°. “Apruébase el acuerdo por el que se establece la Organización de Comercio (OMC), suscrito en Marrakech (Marruecos) el 15 de abril de 1994, sus acuerdos multilaterales anexos sobre el comercio de mercancías,…”

¹⁰ *Op cit.* Ley 109 de 1985. Artículo 1°. Las zonas francas son establecimientos públicos del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscritas al Ministerio de Desarrollo Económico. (Subrayado fuera de texto).

¹¹ *Ibíd.* Artículo 2°. Objeto.



los principales problemas que afrontaba la economía era el bajo nivel de las reservas internacionales; y ahora con la expedición de la Ley 1004 de 2005, que se constituye en el nuevo Régimen de Zonas, buscan promover la atracción de Inversión Extranjera Directa.

El concepto de ZF ha evolucionado, de acuerdo con la coyuntura económica existente, es así como en la Ley 105 de 1958 se hablaba de que eran establecimientos públicos, luego con la Ley 109 de 1985 se comenzó a clasificar a los usuarios de las ZF, en comerciales e industriales denominándolos como:

“... personas jurídicas que obtengan la autorización de funcionamiento...”¹²

Entre tanto en la Ley 7° de 1991, más conocida como ley marco de comercio exterior¹³, sólo hace referencia a los usuarios al reconocer la facultad reglamentaria al Gobierno Nacional disponiendo que deba:

“Brindar a las zonas francas industriales, comerciales y de servicios las condiciones necesarias a fin de que sus usuarios puedan competir con eficiencia en los mercados internacionales.”¹⁴

De hecho, el Decreto 2666 de 1984¹⁵ no explica los conceptos de usuarios y sus clases por cuanto hasta ese momento la herramienta estaba concebida como una actividad exclusiva del Estado. Sólo es hasta 1999 con la expedición del Decreto 2685¹⁶ de ese año, que se contempla la figura del usuario operador (UO), pero únicamente para determinar sus funciones, responsabilidades y sanciones por incumplimiento de sus deberes.

Finalmente, las ZF privatizadas aparecen en la legislación colombiana con la Ley Marco de Comercio Exterior, la cual facultó al gobierno para determinar lo relativo a la creación y funcionamiento de zonas francas transitorias o permanentes, de naturaleza mixta

¹² *Ibíd.* Artículos 8° y 9°. Es oportuno precisar que la ley permitía a personas naturales constituirse como usuario comercial.

¹³ Colombia. Congreso de la República. Ley 7ª de 1991, por la cual se dictan normas para regular el comercio exterior del país y se crea el Ministerio de Comercio Exterior.

¹⁴ *Ibíd.* Artículo 6°, literal 2°.

¹⁵ Por el cual se revisó parcialmente la legislación aduanera, con base en las pautas señaladas en las Leyes 6ª de 1971, 67 de 1979, 49 de 1981 y 48 de 1983.

¹⁶ Por el cual se modifica la Legislación Aduanera, con sujeción a las leyes 6ª de 1971 y Ley 7ª de 1991.



o privada según los requerimientos del comercio exterior¹⁷, estipulando que serían administradas por sociedades particulares que en su momento recibieron de la Nación y en condición de arriendo, los terrenos e infraestructura donde funcionaban las existentes, a estas coloquialmente se les llamó “Zonas Francas Privatizadas”.

Las definiciones de cada uno de los actores que intervienen en el régimen, al igual que los requisitos generales que se exigen a las personas jurídicas que pretendan obtener la calificación de Usuario Industrial de Bienes (UIB), Usuario Industrial de Servicios (UIS) ó Usuario Comercial (UC), solamente vienen a ser establecidos en la Ley 1004 de 2005 que redefine el concepto de la herramienta franca y establece su finalidad, orientándola a la promoción de la competitividad y de paso les establece una tarifa de impuesto a la renta del 15% a los usuarios de las ZF, exceptuando a los comerciales que deben pagar la tarifa plena vigente, la cual se encuentra en el 33%.

El actual régimen de ZF involucra a Usuario Operador¹⁸, que además de las funciones de control que tienen estos agentes, el gobierno también les encomendó:

“Directamente o a través de terceros, urbanizar los terrenos y construir en estos la infraestructura y edificaciones necesarias para el desarrollo de la ZF, de acuerdo con el Plan Maestro de Desarrollo General aprobado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.”¹⁹

En las Zonas Francas Permanentes (ZFP) el Usuario Operador debe ser una persona jurídica diferente al usuario industrial y sin vinculación económica o societaria entre ellos, toda vez que sólo puede dedicarse exclusivamente a las funciones propias que les han sido asignadas.²⁰

A diferencia de las Zonas Francas Permanentes Especiales (ZFPE) más conocidas como Uniempresariales, donde la actividad la realiza un solo inversionista que se compromete a desarrollar proyectos de alto impacto económico y social para el país, el

¹⁷ Op cit. Ley 7ª de 1991. Artículo 6°, literal 6.

¹⁸ Op cit. Decreto 383 de 2007. Sección IV. – Usuarios de ZF. Modificadorio del Artículo 393 – 14.

¹⁹ Ibíd. Numeral 3° Artículo 393 – 16. Numeral 3°.

²⁰ Op cit. Decreto 4051 de 2007. Artículo 3°. Mediante el cual se adiciona el artículo 392 – 5 del Decreto 2685 de 1999.



usuario operador (UO) podía ostentar simultáneamente la calidad de Usuario Industrial de Bienes y/o Servicios²¹.

Lo anterior, por cuanto la facultad que se daba a los Usuarios Operadores de las ZFPE ó Unipresarias de ostentar a la vez la condición de operador y de Usuario Industrial de Bienes y Servicios²², concedida en el parágrafo 2° del Artículo 21° del Decreto 383 de 2007, es eliminada de manera expresa en el Artículo 35 del Decreto 4051 de 2007, que en el capítulo de vigencias deroga la mencionada norma.

Si bien es cierto, en la primera parte del parágrafo único del Artículo 3° del Decreto 4051 de 2007²³, al referirse a las declaratorias de las ZFPE, prevé:

“Para obtener la declaratoria de existencia de una Zona Franca Permanente Especial, deberá presentarse la correspondiente solicitud ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales por parte de la persona jurídica que pretenda ser el único Usuario Industrial de la misma...”

Al finalizar el párrafo expresa.

“El Usuario Operador, deberá ser una persona jurídica diferente al Usuario Industrial y sin vinculación económica o societaria con ésta en los términos señalados en los artículos 450 y 452 del Estatuto Tributario y 260 a 264 del Código de Comercio.”*

Como se puede observar la última parte del parágrafo mencionado, se constituye en un contrasentido de la norma, por cuanto en la práctica un inversionista que se constituya una ZFPE sólo puede ser el Usuario Industrial y tendría que salir a buscar un socio que haga las veces de Usuario Operador, con lo que se desvirtúa la característica principal de ser “Unipresarial”.

De otra parte, se encuentra el Usuario Industrial de Bienes (UIB)²⁴ y el Usuario Comercial (UC)²⁵, precisando que un usuario industrial no puede tener simultáneamente la

²¹ Op cit. Decreto 383 de 2007. Mediante el cual se adiciona el Parágrafo 2°, Artículo 393 – 14 del Decreto 2685 de 1999.

²² *Ibíd.*

²³ Mediante el cual se adiciona el artículo 392 – 5 del Decreto 2685 de 1989.

* Casos de vinculación económica, sociedad subordinada y sucursales respectivamente.

²⁴ Op cit. Ley 1004 de 2005. Inciso 2°. Artículo 3° y Op cit. Decreto 383 de 2007. Artículo 393 – 2. Exclusividad.

²⁵ *Ibíd.* Inciso 4° Artículo 3°.



calificación de industrial de bienes y servicios. Sin embargo, para el caso de los UC no opera esta restricción y en consecuencia sí están habilitados para desarrollar su objeto social fuera del recinto franco, toda vez que pagan tarifa plena de impuesto a la renta que es del 33%. De igual manera los UC, en su conjunto no podrán ocupar un área superior al 5% del área total de la respectiva Zona Franca²⁶ y no podrán ostentar de manera simultánea otra clase de calificación como UIB ó UIES, ni operar en los recintos de las ZFPE²⁷.

La actual política comercial en materia de ZF contempla una nueva clasificación de permanentes y especiales, de acuerdo con las clases de usuarios que operan, señalando sus características y obligaciones; también precisó los requisitos que deben cumplir para ostentar dicha calificación, al igual que los pasos para obtener su declaratoria y los roles que juegan los agentes del Estado, como el Ministerio de Comercio Industria y Turismo (MCIT), la DIAN y Comisión Intersectorial de Zonas Francas (CIZF)²⁸.

Así mismo se introduce el requisito de presentar el Plan Maestro de Desarrollo General de la Zona Franca (PMZF), el cual deberá contemplar las inversiones a realizar y la infraestructura adecuada para la ubicación del personal de la DIAN en la ZF²⁹.

En este orden de ideas las clases de ZF que hoy existen en Colombia son la ZFP³⁰, donde el Usuario Operador debe garantizar que al finalizar el quinto año siguiente a la declaratoria de existencia de la misma, al menos (5) UIB y/o UIS vinculados realicen nuevas inversiones, que sumadas superen los 46.000 SMLV y que durante toda la existencia de la ZFP se mantenga como mínimo (5) usuarios, así como acreditar un patrimonio líquido de 23.000 SMLV³¹ y de otra parte la ZFPE ó Uniempresarial³², cuya

²⁶ *Ibíd.* Artículo 16, que modifica el inciso 2º del artículo 393-21 del Decreto 2685 de 1999.

²⁷ *Ibíd.* Artículo 17, que modifica el artículo 393-22 del Decreto 2685 de 1999.

²⁸ *Op cit.* Artículo 8º del Decreto 4051 de 2007.

²⁹ *Op cit.* Decreto 383 de 2007.

³⁰ *Op cit.* Decreto 383 de 2007. Sección II. Artículo 393 – 1.

³¹ *Ibíd.* Literal b) Inciso 12) Artículo 393 – 2. Decreto 2685 de 1999. Modificado por el artículo 5º del Decreto 4051 de 2007.

³² *Op cit.* Manual para presentación de solicitudes de declaratoria de Zonas francas. Numeral 7. Pág. 9.



existencia se origina en la excepción que el gobierno hace al mínimo de (20) hectáreas continuas que deben tener los proyectos y no tener el mínimo de cinco (5) socios.

Este beneficio concedido a las ZFPE les representa poder instalarse en infraestructura dentro del TAN, donde el metro cuadrado de la tierra se paga en pesos por hectárea y no en dólares por metro cuadrado, como sucede con las ZFP, condición que les genera una ventaja representada en reducción de costos frente al inversionista que se instala en una ZFP, al igual que disfrutar de una tasa de impuesto a la renta preferencial del 15%, frente al 33% que tienen los demás inversionistas instalados en el TAN.

A cambio de ello el gobierno le pide al usuario de la ZFPE cumplir con unos requisitos que en virtud del Decreto 383 del 2007, fueron realizar dentro de los (3) años siguientes a la declaratoria de ZF inversiones por un monto igual o superior a 150.000 SMLV, ó la creación de 600 o más empleos directos³³, dejando abierta la posibilidad que el inversionista cumpliera uno u otro requisito.

Posteriormente el gobierno nacional expidió el Decreto 4051 del mismo año en el que redujo las exigencias en cuanto a empleos, exigiendo la creación de (150) nuevos empleos directos y formales y adicionalmente, permitiendo reducir este monto en una relación de (15) por cada 23.000 SMLV de nueva inversión adicional, sin que en ningún caso el total de empleos sea inferior a (50), pero precisando que a partir del segundo año de operación el inversionista deberá mantener como mínimo el 90% de los empleos generados.³⁴

Si bien es cierto, se procedió a cerrar la posibilidad que en ZFPE el usuario cumpliera uno u otro requisito entre inversión y empleo, y se redujeron los topes mínimos de empleos a generar, a la Contraloría General de la República llama la atención encontrar que tal como están las cosas en la actualidad, para un inversionista que pretenda operar

³³ Op cit. Decreto 383 de 2007. Sección II. Requisitos para declaratorias de Zonas Francas Permanentes. Artículo 393 – 3. Numeral 1°.

³⁴ Op cit. Decreto 4051 de 2007. Artículo 6° Modificatorio del Decreto 2685 de 1999. Numeral 4°. Artículo 393 – 3.



como ZFPE, el monto de capital que debe aportar en tres años es de alrededor \$75.000 millones a pesos corrientes de 2009, toda vez que la inversión mínima está en 150.000 SMLV

Teniendo en cuenta que el capital de una mediana empresa se considera en 15.000 SMLV, el de una pequeña empresa en 5.000 SMLV y el de una microempresa en 500 SMLV³⁵, se encontró que en el mejor de los casos, una mediana empresa en (3) años tendría que invertir (10) veces su capital, una pequeña empresa (30) veces su capital una micro empresa (300) dicho monto.

De esta manera las adecuaciones de la herramienta sólo estarían al alcance de las grandes empresas, además, y como ya se dijo, en las ZFP sólo se exigen inversiones que sumadas entre todos los usuarios acumulen 46.000 SMLV

De igual forma se debe señalar que entre las ZFPE pueden existir las de servicios de salud³⁶ y las dedicadas a actividades de agroindustria, donde las inversiones deberán corresponder a 75.000 SMLV ó la vinculación de quinientos (500) o más trabajadores³⁷. Aquí existe la posibilidad que el inversionista cumpla una u otra condición y se flexibiliza el requisito de inversión y empleo así:

- Entre 10.000 y 46.000 SMLV de inversión, el monto mínimo de empleos generados es de 500.
- Entre 46.000 y 92.000 SMLV de inversión, el monto mínimo de empleos se reduce a 350.
- Si la inversión es de 92.000 SMLV, sólo están obligados a generar 150 empleos.

³⁵ COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 590 del 2000. Artículo 2°. por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.

³⁶ Op cit. Decreto 4051 de 2007. Parágrafo 2. Literal 17. Artículo 393 – 3.

³⁷ *Ibíd.* Artículo 1°, mediante el cual se modifica parágrafo 1° del artículo 393-8 del decreto 2685 de 1999.



De otra parte, el usuario operador está obligado a informar a la DIAN sobre los titulares de los predios agrícolas, su ubicación y proveedores y empleos directos y formales por cada uno³⁸, so pena de incurrir en una falta gravísima³⁹.

Además, la DIAN puede hacer extensiva las declaraciones de ZF a áreas geográficas delimitadas cuando el proyecto es de servicios, sin importar que involucre ó no movimiento de carga⁴⁰, previo concepto de la CIZF, inclusive pudiendo los empelados cumplir sus labores fuera del recinto franco, como en los casos de *los “call center”* o Teletrabajo⁴¹. También existen las ZF que desarrollan actividades portuarias⁴² y una reglamentación especial para el desarrollo de ZF en actividades preexistentes⁴³, por tratarse de empresarios activos que desean relocalizarse en ZF, se les ordena dentro del año siguiente a la declaratoria de usuario industrial de servicios, incrementar la planta de personal, tanto en cantidad como en valor de la nomina de salarios y demás prestaciones laborales en un porcentaje superior al 100%⁴⁴.

Finalmente, se reguló el tema de las ZF Transitorias como aquellas personas jurídicas a quienes el gobierno les autorizó el funcionamiento de Zonas Francas Transitorias por más de 15 años, el nuevo régimen prevé que podrán solicitar ante dicha entidad la declaratoria de existencia como ZFPE, para lo cual deberán cumplir con los requisitos de monto mínimo de inversión de 150.000 SMLV, que deberá ser ejecutada durante los (3) años siguientes a la fecha de la declaratoria como ZFPE y generar como mínimo (20) nuevos empleos directos y formales⁴⁵.

³⁸ *Ibíd.* Artículo 24, mediante el cual se modifica el literal 1) y se adiciona el literal b) al artículo 409 del decreto 2685 de 1999.

³⁹ *Ibíd.*, Literal 1.18, artículo 30 del decreto 4051 de 2007, mediante el cual se modifica el artículo 6° del Decreto 383 de 2007.

⁴⁰ *Op cit.* Decreto 4051 de 2007. Artículo 4°. Modificatorio del Parágrafo 1° - Artículo 393 – 1, del Decreto 2685 de 1999.

⁴¹ *Op cit.* Decreto 4051 de 2007. Artículo 8°.

⁴² *Ibíd.* Inciso 3°, literal b), Parágrafo 1, numeral 13, del Artículo 6°, mediante el cual se modifica el artículo 393 – 3 del Decreto 2685 de 1999.

⁴³ *Op cit.* Decreto 4051 de 2007. Artículo 7°. Literales a), b) y c) del inciso 1°.

⁴⁴ *Op cit.* Decreto 383 de 2007. Sección IV. Usuarios Zona Franca. Inciso único, literal 2°, Artículo 393- 25.

⁴⁵ *Ibíd.* Artículo 30.



Capítulo II

Marco legal de las Zonas Francas

La legislación vigente en materia de ZF y de comercio exterior en general, ha buscado adecuarse al nuevo orden económico internacional, a fin de facilitar el proceso de inserción de la economía a la globalización. Fue así como desde la Constitución Política de 1991 se trazaron los principios fundamentales y la forma y fines del Gobierno, que para el caso de Colombia se concibió como un Estado Social de Derecho fundado en una democracia participativa y en la prevalecía del interés general, teniendo como fin servir a la comunidad, promover la prosperidad general y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación⁴⁶.

De ahí que el régimen económico y de la hacienda pública⁴⁷, prevea que la actividad económica y la iniciativa privada sean libres, dentro de los límites del bien común, donde la empresa como base del desarrollo, cumple una función social que le demanda obligaciones; fue así como la dirección general de la economía quedó a cargo del Estado⁴⁸. De igual manera se dispuso que la carta de navegación de cada gobierno, se establecería a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND), en donde se señalan los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que adopte el gobierno.⁴⁹

La Ley 7° de 1991, más conocida como Ley Marco de Comercio Exterior* ya preveía los cambios y en consecuencia dispuso normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país. En este esquema se creó el

⁴⁶ COLOMBIA. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia. Artículos 1 y 2.

⁴⁷ *Ibíd.* Título XII.

⁴⁸ *Ibíd.* Artículo 333 y 334.

⁴⁹ *Op cit.* Constitución Política de Colombia. Artículo 339.

* La cual fue expedida, el 16 de enero de 1991, antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política de ese año.



Ministerio de Comercio Exterior, hoy MCIT y el Banco de Comercio Exterior – Bancoldex, el cual opera como banco de segundo piso para el fomento de la actividad exportadora.

Bajo estos parámetros se expidió la Ley 1004 de 2005, la cual se constituye en el nuevo régimen de Zonas Francas, toda vez que define su concepto, establece su finalidad, individualiza a sus actores, como son usuarios operadores, industriales de bienes, servicios y comerciales, determina sus actividades y en especial, cumple con los compromisos adquiridos ante la OMC, en el sentido de desmontar la exención sobre la renta que tenían los usuarios del régimen franco.

De otra parte, al elevar los cambios de la herramienta franca a rango de ley, se está brindando mayor estabilidad jurídica a los inversionistas, quienes con anterioridad tienen la certeza de que el gobierno a través de un “*acto proprio del príncipe*”, no podrá expedir una norma de inferior jerarquía como un decreto o una resolución, cambiando las reglas de juego pactadas, en especial en materia tributaria.

Su correspondiente reglamentación llegó a través de los Decretos 383 y 4051 de 2007, donde se precisan aspectos operativos como los criterios para declarar la existencia de ZFP y de ZFPE, la autorización de usuarios, los bienes que están prohibidos dentro del recinto franco; adicionalmente se establecieron los requisitos que debían cumplir los proponentes para obtener del Estado, la declaratoria de ZF y de usuario, al igual que la obligación de presentar el PMZF, el régimen de garantías, el procedimiento para ampliación y reducción de los recintos francos, la calificación de los usuarios, la reglamentación de las ventas al detal dentro del recinto.

Se definieron conceptos tales como activos fijos reales productivos, generación de empleo directo y formal, nueva inversión, patrimonio líquido, se precisaron las áreas del TAN en las que no se pueden declarar ZF; y se indicó que en las ZFP el usuario operador, debe ser una persona jurídica diferente al usuario industrial y sin vinculación económica o societaria con este.



2.1 Régimen aduanero

Para entender las implicaciones aduaneras del régimen franco es oportuno recordar que en el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, entre las diversas acepciones de la palabra “*franco*” se encuentra:

“Libre, exento y privilegiado”.⁵⁰

Lo anterior para resaltar que una ZF involucra una serie de ventajas. Desde el punto de vista aduanero se considera que las mercancías y bienes que a ella ingresan, por gracia de la concesión que otorga el Estado se encuentran fuera del TAN, el documento de transporte se consigna o endosa a un usuario de la ZF. Si bien es cierto, el ingreso y salida de mercancías están bajo el control de las autoridades competentes, la responsabilidad por las posibles irregularidades ante las autoridades competentes está a cargo del usuario operador que es quien debe responder al gobierno, en cabeza de la DIAN, por las posibles irregularidades que se puedan presentar. En consecuencia los usuarios industriales, comerciales o de servicios no están obligados a cumplir con los requisitos técnicos ó normas de origen que sí deben cumplir los importadores instalados en el resto del TAN.

De ahí que el ingreso de mercancías del resto del mundo a una ZF técnicamente se ha denominado como una introducción al recinto franco y únicamente se requiere que los bienes aparezcan relacionados en el documento de transporte y consignados a un usuario de la zona⁵¹. Entre tanto los despachos de mercancías desde el TAN hacía una ZF pueden ser objeto de beneficios crediticios para exportación. Sin embargo, cuando se trata de maquinaria que sale del TAN a una ZF para transformación o ensamble no se considera una exportación, tampoco cuando se trata de envío de bienes a usuarios comerciales.

De otra parte si la operación es de salida de bienes de un recinto franco con destino al TAN, se considera que es una operación de importación y en consecuencia sí se

⁵⁰ http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=franco – Consultado el 29 de mayo de 2009.

⁵¹ Op cit. Decreto 4051 de 2007. Artículo 21. Mediante el cual se modifica el artículo 1° del Decreto 3838 de 2007, que a su vez modifica el artículo 394 del Decreto 2685 de 1999.



deben cumplir los requisitos y exigencias de cualquier importación ordinaria; en este caso los tributos, pagos de aranceles e IVA sólo se liquidan por la partida arancelaria del producto final y si en el proceso de elaboración se utilizaron productos de fabricación nacional, su valor se descuenta para la liquidación de los tributos aduaneros. Finalmente, entre usuarios es permitido realizar operaciones como arrendamiento y compra venta de bienes, al igual que producción, transformación o ensamble de ellos, también existe la figura de abandono de mercancías y su destrucción⁵², tal como opera en el TAN.

2.2 Régimen tributario

Como el ingreso de mercancías del resto del mundo a una ZF, no se considera una importación, estas operaciones no quedan gravadas con pago de impuestos directos o indirectos como gravamen arancelario o IVA, de la misma forma, al estar dentro de un área que para efectos tributarios, se encuentra fuera del TAN, los inversionistas o usuarios que se encuentren instalados dentro del recinto franco sólo están obligados a pagar un 15% de tarifa en impuesto sobre la renta. Cuando se trate de mercancías que ingresen a la ZF y provengan del TAN, se considera que se trata de una exportación y en consecuencia estas ventas están exentas del IVA, pero sólo cuando el destinatario sea un usuario industrial de bienes o servicios. Este beneficio no cubre a los despachos con destino a usuarios comerciales de ZF, así mismo, las operaciones que realicen los usuarios dentro del recinto franco están exentas de este tributo.

⁵² Para evitar que las ZF se conviertan en basureros de mercancías.



Capítulo III

Política Comercial y Zonas Francas

La teoría económica del comercio internacional se ha desarrollado en torno a dos grandes vertientes, de una parte, se encuentra la integración económica, consistente en la reunión de países que buscan crear un espacio económico más grande, donde priman las relaciones especiales entre sus miembros frente a terceros propiciando la movilidad de factores de producción, tierra (mercancías), capital y trabajo; y de la otra, tenemos la proliferación de acuerdos comerciales, vía TLC. Las fases de la integración económica son:

3.1 Área de Libre Comercio

Área de Libre Comercio (ALC). Todos los miembros del grupo eliminan los aranceles para el comercio intraregional, pero cada uno establece el arancel externo que es común para todos. Ej. TLC.

3.2 Unión Aduanera:

Unión Aduanera (UA). Se eliminan todos los aranceles entre los países miembros y el grupo adopta una política aduanera común hacia terceros países. Ej. Mercado común Centroamericano y la antigua Comunidad Económica Europea.

3.3 Mercado Común:

Mercado Común (MC). Se tiene una ALC más una UA, en donde se eliminan las restricciones a los servicios, se adopta una política comercial uniforme frente a los Estados no miembros y se eliminan las barreras a los movimientos de factores de producción entre los países del acuerdo.

3.4 Unión Económica:

Unión Europea (UE). Incluye los anteriores beneficios aunado a políticas económicas comunes con banca central y única moneda, en donde los Estados miembros ceden soberanía en materia monetaria, crediticia y cambiaria a órganos supranacionales.



Como se puede observar, por esta vía se busca desarrollar la actividad comercial a través de mecanismos como la armonización de políticas comerciales, aduaneras y cambiarias; el reconocimiento de organismos supranacionales como el Parlamento Andino (PA) o el Tribunal Andino de Justicia (TAJ) y en especial con la implementación del Arancel Externo Común (AEC)*.

Sin embargo, en nuestro continente las iniciativas integracionistas no lograron evolucionar y por lo tanto, tampoco respondieron a las necesidades de la población; Se intentó a través de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que en estos momentos afronta serías controversias al interior de sus miembros debido a diferencias de fondo en sus modelos económicos y sobre todo políticos de los gobiernos que la integran, en especial por la salida de Venezuela; después con la iniciativa de Estados Unidos se trató de conformar el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), cuyas negociaciones a la postre fracasaron.

Es por esto que recientemente se ha buscado dinamizar el comercio por el otro camino, el de acuerdos comerciales ó TLC, que como ya se explicó, no son más que ALCA bilaterales. Para abordar este tema es oportuno recordar que en materia comercial, la política exterior colombiana desde los 80, ha buscado abrir nuevos mercados y diversificar las exportaciones. Para este fin se han utilizado herramientas de diverso orden, unas de inversión como las ZF que se implementaron desde 1958 con la de Barranquilla, otras aduaneras con el Plan Vallejo**, las tributarias con el CERT***, de carácter territorial con

* AEC - Constituye un mecanismo adoptado dentro de un acuerdo de integración comercial, mediante el cual los países miembros fijan gravámenes aplicables a las importaciones provenientes de terceros países, cuya tarifa es revisada de manera anual, lineal y automática. - <http://www.sapiens.net/castellano/glosario>. consultado el 5 de junio de 2009.

** Adoptado mediante el Decreto Ley 444 de 1967, consistía en permitir a los exportadores de bienes importar las materias primas e insumos, sin pago de impuestos directos e indirectos, siempre y cuando las mercancías que con ellas se elaboraran se destinaran a la exportación.

*** CERT – Certificado de Reembolso Tributario. Es oportuno mencionar que el gobierno nacional, por recomendación de la OMC adecuó estos instrumentos Plan Vallejo y CERT, al ser considerados como subsidios a las exportaciones y en consecuencia una práctica desleal de comercio.



los CARCES^{*}, las financieras, con créditos blandos o de tasas de interés preferencial por medio de Bancoldex y las de apoyo no financiero a través de Proexport.

Los beneficios comerciales pactados en los procesos de integración económica buscaban fomentar el intercambio al interior de las zonas geográficas que en su momento conformaban dichos acuerdos. Sin embargo, con el paso del tiempo la dinámica comercial al interior de la CAN dejó ver cómo los flujos de comercio se concentraban países que bien, o poseían economías simétricas^{**} o se beneficiaban por su cercanía geográfica, tal como sucedía con el intercambio comercial entre Colombia y Venezuela, entre ellas con México, lo cual dio lugar a lo que en su momento se conoció como el G-3^{***}.

Ante esta coyuntura de pérdida de efectividad de las políticas de integración económica, se decidió apostar a los acuerdos comerciales vía negociación de TLC, lo cual demandó adecuar la política interna para ese propósito. Fue así como al diseñar el PND - “Estado Comunitario Desarrollo para Todos 2006 – 2010” se buscó de una parte, mantener el crecimiento económico y de otra trabajar con una noción más amplia del concepto de “desarrollo”. Para lo anterior se regionalizó el plan de inversiones como condición fundamental de la expansión de oportunidades para el conjunto de la población y la generación de empleo como medio para la reducción de la pobreza y la desigualdad⁵³.

3.5 Zonas Francas en el desarrollo productivo

Las ZF son consideradas una herramienta de inversión para la promoción del comercio exterior; en el PND se encuentran articuladas a la estrategia IV - Política encaminada al Crecimiento Económico Alto y Sostenido, necesaria para alcanzar un desarrollo con equidad, dentro de los criterios enmarcados para la Agenda Interna (AI), la

* CARCES – Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior, estos fueron reemplazados por los – CRC- Consejos Regionales de Competitividad.

** Niveles de desarrollo similar.

*** G - 3. Grupo de los Tres, conformado por Colombia, México y Venezuela. Acuerdo suscrito en 1994 en el marco de la ALADI – Asociación Latinoamericana de Integración Económica – y adoptado por Colombia mediante la ley 172 de 1994. <http://www.businesscol.com> Consultado el 5 de Junio de 2009.

⁵³ Colombia. Congreso de la República. Ley 1151 de 2007. Por la que se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. – Estrategia No. 4.



cual fue diseñada con el fin de producir más y mejor, a través de acciones de tipo transversal en la economía como desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico, ahorro, inversión y financiamiento, capital físico, capital humano, instituciones para el desarrollo productivo. Debido a las afugias presupuestales de la nación el presupuesto del PND 2006 – 2010 se estimó en \$228.5 billones, de los cuales el subsector Comercio, Industria y Turismo sólo participa con el 0.33% del total con \$746.000 millones⁵⁴, en consecuencia, se planteó hacer un proceso de selección de proyectos teniendo en cuenta criterios como el sector productivo⁵⁵. Es así como dentro de la política de innovación y desarrollo tecnológico que propone la AI, el desarrollo empresarial se estructura en seis ejes estratégicos como son: Fomento a la innovación para la competitividad; Competitividad asociada con la productividad empresarial, Inserción internacional y facilitación del comercio; Adecuado funcionamiento del mercado interno; Estrategias específicas de productividad y competitividad para las micro, pequeñas y medianas empresas, sector artesanal, turismo y la producción de energías alternativas; y Acceso a servicios financieros.

Destacándose que no se encuentra, al menos de manera expresa, la necesidad de articular los proyectos seleccionados con las ZF, a fin de propiciar la estructuración de cluster o encadenamientos productivos que fomenten las economías a escala que integren a las Mipymes. Lo anterior por cuanto uno de los principales problemas que afronta el sector real de la economía, esto es las que no ejercen actividad financiera, son precisamente su baja capacidad de producir bienes y servicios de acuerdo a los estándares internacionales de competitividad, lo cual se traduce en elevados costos de producción. Bajo este escenario se podrían propiciar esquemas de producción eficientes al interior de la economía, que al convertirse en proveedores de la cadena productiva de las ZF, lograrían crecer a la sombra de su actividad comercial.

⁵⁴ Op cit. Ley 1151 de 2007. Artículo 4°.

⁵⁵ *Ibíd.* 4.2 Agenda Interna. Estrategia de desarrollo productivo.



3.6 Zonas Francas en el Presupuesto General de la Nación

Al revisar las cifras del Presupuesto General de la Nación (PGN) se encuentra que las apropiaciones con destino a ZF no representan un peso significativo con respecto de los totales de las partidas destinadas al MCIT en las respectivas vigencias; ellos por cuanto los mayores rubros se destinan a pago de impuesto predial y mesadas pensionales, los cuales se realizan con cargo a transferencias corrientes de la nación y no a recursos propios de la entidad. Sin embargo, llama la atención que sólo hasta el 2008 se comienzan a destinar rubros para promover la inversión, con \$100 millones, máxime que esta herramienta se constituye en una de las principales vías para la llegada de IED al país. En el cuadro No. 1, se pueden apreciar los principales rubros a que se destinaron los recursos.

Cuadro No. 1

RECURSOS CON DESTINO A ZONAS FRANCA PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN								
VIGENCIA	RUBRO	INICIAL	DEFINITIVA	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS	PAGOS NACIÓN	CXP
2002	→ MCIT - PREDIAL ZF - BQL	0	2.526	2.526	2.526	2.526	2.526	0
2004	→ MCIT - PREDIAL ZF - BQL	0	1.775	1.775	1.775	279	279	1.496
2005	→ MCIT - PREDIAL ZF - BQL	0	1.410	1.410	1.410	0	0	1.410
2006	→ MCIT - PREDIAL ZF - BQL	0	2.378	2.378	2.378	0	0	0
	Mesadas pensionales - Z F	1.342	1.342	1.295	1.295	1.282	1.282	0
	→ MCIT - PREDIAL ZF - BQL		2.378	-	-	-	-	2.378
	Mesadas pensionales - Z F		13	-	-	-	-	13
2007	Mesadas pensionales - Z F	1.403	1.403	1.358	1.358	1.358	1.358	0
2008	→ MCIT - PREDIAL ZF - BQL	0	5.446	5.446	5.446	5.446	5.446	0
	Mesadas pensionales - Z F	1.459	1.528	1.487	1.487	1.487	1.487	0
	Aprovechamiento regimen Z F atraer IED.	100	100	98	98	51	51	47

Fuente: PGN - Cálculos CGR - Cifras en millones de pesos.



Capítulo IV

Zonas Francas en la economía

Para el desarrollo del presente capítulo se debe dejar constancia que se pretendía contrastar la información proveniente del MCIT como ente rector de la política pública, con las cifras provenientes de la DIAN, entidad encargada del control operativo del comercio exterior con la información proveniente del Departamento Nacional de Estadística (DANE). Sin embargo, la información remitida por la última entidad se encuentra aún en fase de construcción por parte del Comité Técnico Intersectorial integrado por el DANE, la DIAN, el MCIT, el Banco de la República y la Cámara Colombiana de Zonas francas de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y en consecuencia no es de carácter definitivo, por lo que se optó por no tenerla en cuenta para el presente análisis.

4.1 Dinámica de solicitudes de Zonas Francas

De acuerdo con la información suministrada por el MCIT antes de la expedición de la Ley 1004 de 2005 se habían constituido Once (11) ZF, correspondientes a Barranquilla, Bogotá, Candelaria, Cartagena, Ciudadela salud en el municipio de Sopo en Cundinamarca, Cúcuta, Eje Cafetero, Pacífico, Pálmaseña, Rionegro y Santa Marta.

Hasta abril de 2009, ya la amparo de la mencionada ley se declararon Cincuenta y Ocho (58) ZF de las cuales Diez y nueve (19) son de carácter permanente y benefician a los municipios de: Apartado, Barranquilla, Bogotá, Cartagena – Mamonal, Cota (3), Puerto Tejada, Caloto, Guachene, Floridablanca, Galapa, La Dorada, Mosquera, Palmira, Rionegro, Santa Marta y Tocancipa.

En el cuadro No. 2, se puede apreciar el comportamiento de las solicitudes de ZFP, la inversión comprometida y los empleos a generar De igual manera se han declarado Cuarenta (40) ZFPE o Uniempresariales ubicadas en los municipios de Barbosa – Antioquia, Barrancabermeja, Barranquilla, Belencito, Bogotá (3), Buenaventura, Cajicá, Cartagena (3), Cota, Facatativá, Funza, Gachancipá, Guachene (2), Manizales, Pereira (2),



Pivijay – Magdalena, Puerto Colombia, Puerto López, Puerto Tejada, Regidor – Bolívar, Rionegro, Sabana de Torres, Sabaneta, Santa Marta (2), Santander de Quilichao – Cauca, Soacha, Sopo, Tenjo, Tocancipa (2), Tuta y Yumbo⁵⁶, que se resumen en el cuadro No. 3 de la siguiente página.

Cuadro No. 2
SOLICITUDES DE VIABILIDAD DE ZONA FRANCA PERMANENTE - APROBADAS POR EL MCIT

EMPRESA	SECTOR	LOCALIZACIÓN	INVERSIÓN (Millones US\$)	GENERACIÓN DE EMPLEO	
				DIRECTO	INDIRECTO
LAS AMÉRICAS S.A..	Agroindustrial	SANTA MARTA - MAGDALENA	85	390	1700
ZF URABA - AGRICOLA SANTA MARIA	Agroindustrial	APARTADO - ANTIOQUIA	11	2.064	6.192
AGROINDUSTRIAL DEL MAGDALENA MEDIO	Agropecuario	LA DORADA - CALDAS	16	820	819
LA CAYENA	Construcción	BARRANQUILLA - ATLANTICO	24	429	820
CORPORACIÓN EMPRESARIAL DEL NORTE DEL CAUCA - GENCAUCA - ZONA FRANCA DEL CAUCA	Industrial	CUACA- PUERTO TEJADA - CALOTO- GUACHENE	2,3	655	145,0
INTERNACIONAL DEL ATLANTICO	Industrial	GALAPA - ATLANTICO	18,5	4.592	12.000
INTEXMODA S.A..	Industrial	COTA - CUNDINAMARCA	11,4	6.400	16.000
PLIC S.A..	Industrial	COTA - CUNDINAMARCA	169	6.591	5.855
SANTANDER S.A.	Industrial	FLORIDABLANCA - SANTANDER	11,5	24	0
TAYRONA S.A.	Industrial	SANTA MARTA - MAGDALENA	27	31	1.320
ZF BOGOTÁ Ampliación	Industrial	BOGOTA - CUNDINAMARCA	1,6	290	0
ZF RIONEGRO (Ampliación)	Industrial	ANTIOQUIA - RIONEGRO	0,1	0	0
ZONA FRANCA PACIFICO (Ampliación)	Industrial	PALMIRA - VALLE DEL CAUCA	0,7	1.520	1.120
ZONA FRANCA DE TOCANCIPA	Industrial	TOCANCIPA, CUNDINAMARCA	178,4	3.510	10.530
OCCIDENTE	Industrial	MOSQUERA, CUNDINAMARCA	10	4.246	0
DEXTÓN	Petroquímicos	CARTAGENA MAMONAL - BOLIVAR	17,5	1260	3780
ZONA FRANCA METROPOLITANA S.A.S	Servicios	COTA - CUNDINAMARCA	49,5	69	0
PUERTA DE LAS AMERICAS	Servicios	CARTAGENA, BOLIVAR	108	28	1140
TOTALES			742	32.919	61.421

Fuente: MCIT

⁵⁶ Información MCIT con corte a Diciembre de 2009.



Cuadro No. 3
SOLICITUDES DE VIABILIDAD DE ZONA FRANCA PERMANENTE ESPECIAL - APROBADAS POR EL MCIT

EMPRESA	SECTOR	LOCALIZACIÓN	INVERSIÓN (Millones US\$)	EMPLEO	
				DIRECTO	INDIRECTO
PROCEDADORA DE ACEITE ORO ROJO LTDA	Agroindustria - Aceite Palma	SABANA DE TORRES - SANTANDER	9,2	60	0
AGROSOLERA S.A.	Agroindustria - Aceite Palma y palmiste	REGIDOR - BOLIVAR	6,0	45	0
AGROINDUSTRIAS DEL CAUCA S.A.	Agroindustria - Azúcar	GUACHENE -CAUCA	20	535	3210
BIOCOMBUSTIBLES SOSTENIBLES DEL CARIBE S.A.	Agroindustria - Biocombustibles - Aceite de Palma	SANTA MARTA - MAGDALENA	7,5	30	0
BIO D S.A.	Agroindustria - Biocombustibles - Aceite de Palma	FACATATIVA - CUNDINAMARCA	24	34	0
MAQUILAGRO S.A.	Agroindustria - Biocombustibles - Remolacha azucarera	TUTA - BOYACA	39	120	0
BIONERGY ZF S.A.S	Agroindustria - Etanol	PUERTO LOPEZ -META	102,0	83	0
INDUSTRIAS RENOVABLES DE COLOMBIA	Agroindustria - Etanol	PIVIJAY - MAGDALENA	44,7	283	831
ECODIESEL COLOMBIA S.A..	Agroindustria - Biocombustibles - Aceite de Palma	BARRANCABER MEJA, SANTANDER	34	179	24
TERMOFLORES S.A.	Generación Energía	BARRANQUILLA	188	0	0
ACERIAS PAZ DEL RÍO	Industria - Acero	BELENCITO - BOYACA	213	2.271	7.562
PEPSICO ALIMENTOS LTDA.	Industria - Alimentos	FUNZA - CUNDINAMARCA	34	220	0
CERVECERÍA DEL VALLE S.A.	Industria - Bebidas	YUMBO -VALLE DEL CAUCA	147	211	173
ARGOS S.A.	Industria - Cemento	CARTAGENA - BOLIVAR	370	355	1263
CERAMICA SAN LORENZO INDUSTRIAL DE COLOMBIA	Industria - Cerámica	SOPO, CUNDINAMARCA	39	194	93
PAUL CALLEY S.A..	Industria - Cosméticos	TOCANCIPA- CUNDINAMARCA	7,8	606	0
COLOMBINA DEL CAUCA S.A.	Industria - Galletas	SANTENDER - QUILICHAO	20	50	200
PRAXAIR GASES INDUSTRIALES LTDA.	Industria - Gases	TOCANCIPA	44	155	0
PAPELFIBRAS S.A.	Industria - Papel	GUACHENE -CAUCA	23,3	8	23
PAPELES DEL CAUCA S.A.	Industria - Papel	PUERTO TEJADA- CAUCA	15,6	20	14
PRODUCTOS FAMILIA CAJICA S.A.	Industria - Papel	CAJICA - CUNDINAMARCA	46,5	150	50
PROTISA COLOMBIA S.A.	Industria - Productos higiénicos	GACHANCIPA - CUNDINAMARCA	62,4	160	8
PASPENTA S.A. Sucursal Colombia	Industria - Textiles y Confecciones	COTA - CUNDINAMARCA	178	208	100
VIDRIO ANDINO S.A..	Industria Vidrio Plano	SOACHA	154	140	500
SIEMENS MANUFACTURING S.A..	Metalmecánico	TENJO - CUNDINAMARCA	46	215	100
K-C ANTIOQUIA GLOBAL LTDA	Papel en línea aseo	BARBOSA - ANTIOQUIA	34	169	21
GYPLAC S.A.	Placas Yeso cartón	CARTAGENA MAMONAL	36,8	150	250
REFINERÍA DE CARTAGENA S.A. REFCAR	Refinería	CARTAGENA - BOLIVAR	2.762,5	158	0
TELEMARK SPAIN S.L. SUCURSAL COLOMBIA	Servicios - Call Center	PEREIRA - RISARALDA	2,25	500	0
ESTRATEGIAS CONTAC CENTER COLOMBIA	Servicios - Call Center	BOGOTA - CUNDINAMARCA	3	564	22
ECONTAC COL SAS	Servicios - Call Center	MANIZALES - CALDAS	2,6	560	0
CORFERIAS S.A..	Servicios - Expo	BOGOTA	36	20	10.823
CLINICA LOS NOGALES SAS	Servicios - Salud	BOGOTA	23,2	191	0
CLINICA PORTOAZUL S.A.	Servicios - Salud	PUERTO COLOMBIA - ATLANTICO	42	150	5
HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL	Servicios - Salud	RIONEGRO - ANTIOQUIA	41	500	6.000
CLINICA MEGACENTRO PINARES	Servicios - Salud	PEREIRA - RISARALDA	14,86	202	0
SOCIEDAD MEDICA DE SABANETA S.A.	Servicios - Salud	SABANETA - ANTIOQUIA	31,5	437	0
CONTECAR S.A	Servicios Portuarios	CARTAGENA	113	134	403
SOCIEDAD PORTUARIA DE SANTA MARTA - SPSM	Servicios Portuarios	SANTA MARTA	53,48	25	0
TERMINAL DE CONTENEDORES DE BUENAVENTURA - MARINILLA	Servicios Portuarios	BUENAVENTURA - VALLE DEL CAUCA	125	756	0

Fuente: MCIT

TOTALES

5.197

10.848

31.675



El nuevo régimen de ZF*, ha propiciado una mayor dinámica de solicitudes de ZFPE ante el MCIT, habiéndose aprobado proyectos con inversiones de USD\$5.197 millones, las cuales tienen un compromiso de generación de 10.848 empleos directos y 31.765 empleos indirectos. Entre tanto, en ZFP las inversiones esperadas ascienden a USD \$742 millones con 32.919 empleos directos y 61.421 indirectos.

Por subsectores, en Agroindustria hay 12 proyectos con una inversión de USD \$398.26 millones y una expectativa de generar 4.643 empleos directos y 12.776 indirectos en aceite de palma y biocombustibles; en Industria se reportan 29 proyectos con inversiones estimadas en USD \$1.927.48 millones, 33.570 empleos directos y 58.147 indirectos en actividades de acero, alimentos, bebidas, cemento, cerámica, cosméticos, galletas, metalmecánica, papel, producción de gas, productos higiénicos, textiles, cosméticos, vidrio plano y yeso; en el subsector servicios se encuentran 14 proyectos con inversiones proyectadas de USD \$645.33 millones, 4.136 empleos directos y 18.393 empleos indirectos especialmente en call center, actividades de la salud y operaciones portuarias, 1 proyecto de generación de energía por USD \$188 millones. Finalmente, en la actividad de refinería se tienen dos (2) proyectos con inversiones esperadas por el orden de los USD \$2.780 millones y la generación de 1.418 empleos directos y 3.780 indirectos.

Sin pretender establecer una constante, sino más bien sacando un promedio aritmético de inversiones y empleo, se puede apreciar que en materia de generación de puestos de trabajo, que es uno de los determinantes del bienestar, en su orden los subsectores que en proporción a la inversión que realizan, tienen una mayor vocación son; Servicios, con un compromiso de inversión de USD\$40.65 millones tiene una meta de generación de empleo de 337 empleos directos; Agroindustria con un compromiso de inversión de USD\$31.8 millones tiene una meta de generación de empleo de 152 empleos directos; e Industria con un compromiso de inversión de USD\$87 millones, tiene una meta de generación de empleo de 311 empleos directos.

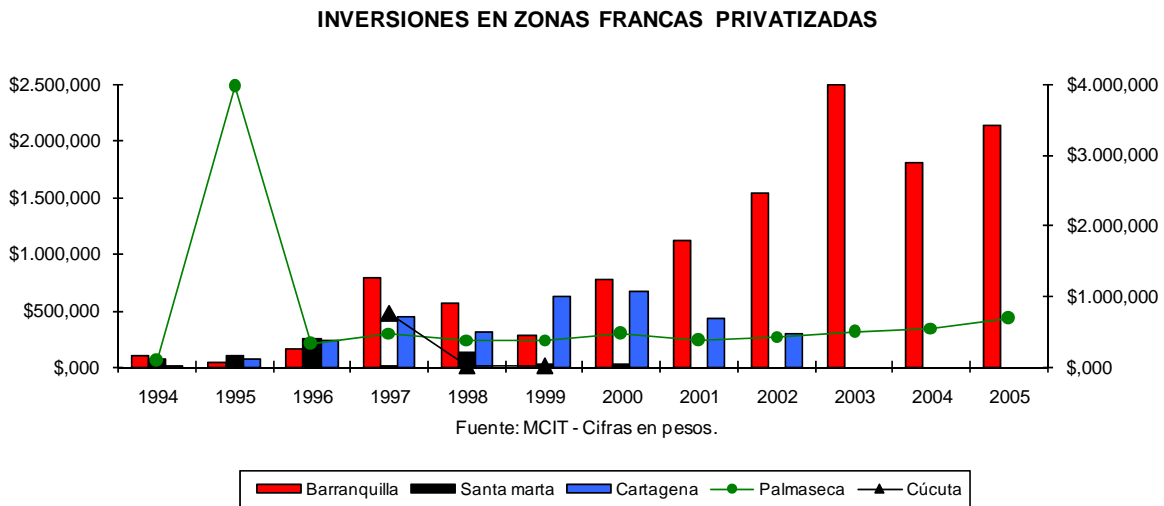
* Ley 1004 de 2005.



4.2 Inversiones en Zonas Francas Privatizadas

En el siguiente gráfico se puede apreciar la dinámica de las inversiones realizadas por los privados desde su declaratoria como ZF Privatizada y hasta antes de la Ley 1004 de 2005.

Gráfico No. 1



El anterior gráfico, que se elaboró a doble escala con el fin de mostrar las diferencias en los montos de inversión realizados, la izquierda refleja las inversiones realizadas por las ZF de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena y que corresponde a las columnas del gráfico y a la derecha se visualiza la inversión realizada por las ZF de Palmaseca y Cúcuta.

Al comparar las cifras reportadas en los cuadros 2 y 3, correspondientes a las inversiones realizadas después de la Ley 1004 de 2005, con el gráfico anterior se puede apreciar cómo la dinámica de inversiones con el nuevo régimen supera la tendencia existente, la cual correspondía a las ZF privatizadas que como ya se explicó operan en terrenos del Estado; máxime que al 2005, último año del que se dispone información, sólo estaban invirtiendo las Zonas Francas de Barranquilla y Palmaseca con \$2.1 millones y \$0.6 millones respectivamente.



Por su parte a Santa Marta se le canceló el contrato en el 2003, pero no venía realizando inversiones desde 2001 y a Cúcuta se le canceló el contrato ese mismo año.

Lo anterior puede generar distorsiones toda vez que mientras un empresario que se desee constituir en una ZFPE, está obligado a cumplir con unos requisitos de inversión y en especial de empleos que no necesariamente le aplican en una Zona Franca Privatizada, en especial los toques mínimos de inversión y generación de empleos descritos, quedando en posible desventaja el nuevo régimen frente a los anteriores.

4.3 Pesos y contrapesos del nuevo régimen de Zonas Francas

Sin desconocer el impacto que en materia de exportaciones y de generación de empleo tienen las Zonas Francas el nuevo régimen está orientado a propiciar de manera prioritaria la atracción de Inversión, dado que los principales incentivos de la herramienta son los de carácter tributario, los cuales se plasman en una tasa de impuesto a la renta del 15%, lo cual permite a los inversionistas obtener una mayor tasa de retorno como expectativa de la inversión que realizan. De ahí la importancia de involucrar a las Mipymes dentro de este esquema y así coadyuven en el desarrollo productivo.

4.3.1 Criterios de inversión

Al analizar la reglamentación de la Ley 1004 de 2005, dispuesta en los Decretos 383 y 4051 de 2007, en cuanto a criterios de inversión se definen conceptos como:

- Nueva inversión: *“...el aporte de recursos financieros que realiza la empresa representados en nuevos activos fijos reales productivos y terrenos, que se vinculen directamente con la actividad productora de renta de los Usuarios de la Zona Franca”*⁵⁷.
- Activos fijos reales productivos: *aquellos bienes tangibles que no han sido usados en el país*⁵⁸. (Resaltado fuera de texto).

⁵⁷ COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 4051 de 2007. Artículo 1°. Inciso 5.

⁵⁸ *Ibíd.* Inciso 2°.



Como se puede apreciar el nuevo régimen prevé que la inversión sea diferente a la que se haya realizado en el país, para lo cual se exige al usuario operador la presentación del Plan Maestro de Desarrollo General de la Zona Franca, pudiendo completar los topes de inversión con maquinaria usada en el exterior. Lo anterior por cuanto la norma sólo limita el uso dentro del TAN, cerrando la posibilidad de contar como inversión en esta clase de proyectos la existente en el territorio nacional.

“No se considera nueva inversión los activos que se transfieren por efecto de la fusión, liquidación, transformación o escisión de empresas ya existentes.”⁵⁹

En el caso de las ZFP pueden instalarse en terrenos que no sean propiedad del usuario operador, caso en el que se encontraría en terrenos arrendados.

“Cuando se pretenda la declaratoria de existencia de una Zona Franca Permanente de terrenos que no sean de propiedad de la persona jurídica que solicite la declaratoria de existencia de Zona Franca se deberá acreditar, con los contratos correspondientes, que puede hacer uso de los mismos. El término de la declaratoria en ningún caso podrá exceder del término de vigencia de dichos contratos”⁶⁰

De otra parte, al referirse a las inversiones a realizar en cualquiera de las dos modalidades ZFP o ZFPE, también conocida como Uniempresarial, el nuevo régimen es claro en manifestar que se debe tratar de inversiones nuevas. Sin embargo, al comparar las exigencias que se hacen a los inversionistas se encuentra que no existe un tratamiento uniforme en cuanto a este criterio se refiere. Mientras un inversionista que pretenda constituirse en ZFPE y su actividad este enfocada al sector industrial, está obligado a realizar en 3 años una inversión de 150.000 SMLV, entre tanto, otro inversionista que se instale en una ZFP, tiene 5 años para reunir, 46,000 SMLV de inversión nueva, meta que puede cumplir con la sumatoria de los recursos que inviertan al menos 5 usuarios industriales y comerciales que está obligado a presentar.

⁵⁹ Ibíd. Inciso 6°.

⁶⁰ Ibíd. Artículo 5°, mediante el cual se modifica el artículo 393-2 del Decreto 2685 de 1999.



4.3.2 Criterios de empleo

En este campo la situación es similar a la planteada en inversión, toda vez que no se encuentra un tratamiento uniforme en cuanto a los criterios previstos para asignar metas en generación de empleo. Lo anterior por cuanto un inversionista de una ZFPE ó Uniempresarial, cuya actividad sea Industria debe generar 150 empleos, si es Agroindustria 500 empleos*, Actividades de Servicios Portuarios 50 empleos; entre tanto, si está dedicado a los servicios o la salud**, la meta es generar entre 150 y 500 empleos en una relación inversamente proporcional a la inversión que realice, la cual va entre 10.000 y 150.000 SMLV, todo esto en tres (3) años. Teniendo en cuenta la dinámica de las diferentes actividades económicas es comprensible que no se implanten los mismos topes de manera indiscriminada a todos los subsectores de la economía. Sin embargo, no se entiende por que mientras a los inversionistas de ZFPE se les exigen metas específicas de empleo de acuerdo a la inversión realizada, a quienes se instalen como usuarios industriales en ZFP la meta de generación de empleo no se establezca de acuerdo con la inversión realizada, sino con los activos que declaren, con los siguientes rangos⁶¹.

- Menos de 500 SMLV en activos, no están obligados a genera empleo.
- Entre 500 y 5.001 SMLV en activos, deben generar 20 empleos.
- Entre 5.001 y 30.000 SMLV en activos, deben generar 30 empleos, y.
- Más de 30.000 SMLV en activos y 11.500 SMLV de inversión nueva, en tres (3) años, 50 empleos.

Para este ente de control no es claro por qué el nuevo régimen, impone diferentes criterios de medición a usuarios de distintas modalidades de zonas francas, en un tema tan importante para el bien común como es la generación de empleo.

* Aunque el tope de inversión es de 75.000 SMLV y la norma no es específica en que sean de tiempo completo.

** Permitiendo que el 50% sean empleos directos y el resto vinculados.

⁶¹ Op cit. Decreto 4051 de 2007, Artículo 19, mediante el cual se adiciona el artículo 393-24 del Decreto 2685 de 1999.



De igual manera, llama la atención que cuando se trata de usuarios operadores de las ZFP, que si bien es cierto, son los que hacen la inversión en infraestructura y en especial en terrenos, asumen el riesgo con una expectativa de generación de plusvalía basada en terrenos adquiridos en pesos colombianos por hectárea, con una expectativa de comercialización en dólares por metro cuadrado, no se les imponga, a estos usuarios operadores, de manera directa una obligación en materia de empleo. En este caso la carga la tienen los usuarios industriales de bienes o servicios, de acuerdo al criterio antes expuesto. De otra parte, la meta de generación de empleo que tienen los usuarios operadores de las ZFP opera como un criterio que deben cumplir, pero no directamente ante la DIAN, como sí sucede con los inversionistas de las ZFPE o uniempresariales, sino como simple requisito a revisar por parte de la auditoría externa, que el mismo usuario operador contrata⁶², convirtiéndola, a la auditoría externa, en juez y parte en el proceso.

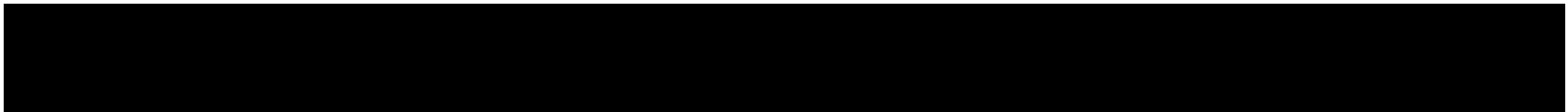
En este orden de ideas si se llegará a presentar un incumplimiento, el mismo no se configuraría ante las autoridades competentes, -DIAN o MCIT- sino ante una empresa privada, la cual se encontraría en un conflicto de intereses, toda vez que quien incumple es quien contrata sus servicios y cancela sus honorarios. Si bien es cierto la norma prevé que la DIAN podrá fijar mediante resolución de carácter general, el contenido del informe de control de las auditorías externas, así como el término de presentación ante dicha entidad. Para este órgano de control no es claro por qué un tema de especial importancia, como es el de generación de empleo, tenga diferentes criterios de medición.

En el siguiente cuadro se pueden apreciar los requisitos para declaratoria de zona franca industrial de bienes o usuario industrial de servicios, de acuerdo a criterios de inversión, empleo, número de usuarios, área, plazo de inversión, patrimonio líquido y de más requisitos uniformes exigidos a los diferentes inversionistas que se instalen en una zona franca, a la luz de los requerimientos del nuevo régimen, contemplado en la Ley 1004 de 2005.

⁶² *Ibíd.*, Artículo 14, mediante el cual se adiciona el artículo 393 – 17 del Decreto 2685 de 1999.



REQUISITOS PARA DECLARATORIA DE ZONA FRANCA INDUSTRIAL DE BIENES O USUARIO INDUSTRIAL DE SERVICIOS								
CRITERIO ¹⁾	ZONAS FRANCAS PERMANENTES		ZONA FRANCA PERMANENTE ESPECIAL O UNIEMPRESARIAL					
CLASE	CON MOVIMIENTO DE CARGA	SIN MOVIMIENTO DE CARGA	INDUSTRIA	SERVICIOS	AGRO INDUSTRIA	PUERTOS	SALUD ²⁾ ENTRE	AMPLIACIÓN PROYECTOS
NUEVA INVERSIÓN DEL PROYECTO	46.000 SMLV EN 5 AÑOS		150.000 SMLV 3 AÑOS	ENTRE 10.000 y 46.000 SMLV	75.000 SML	150.000 SMLV	10.000 y 46.000 SMLV	692.000 SMLV EN 5 AÑOS
				ENTRE 46.000 y 92.000 SMLV			46.000 y 92.000 SMLV	
				ENTRE 92.000 y 150.000 SMLV			92.000 y 150.000 SMLV	
EMPLEO - USUARIO INDUSTRIAL POR ACTIVOS (ENTRE)	Menos de 500 SMLV	NO ESTÁN OBLIGADOS	150 EMPLEOS 3 AÑOS ³⁾	500 O MAS EMPLEOS	500 EMPLEOS	50 EMPLEOS	500 O MAS EMPLEOS	NO PIDEN EMPLEOS ADICIONALES
	500 Y 5.000 SMLV	20 EMPLEOS EN MARCHA		350 O MAS EMPLEOS			350 O MAS EMPLEOS	
	5.001 Y 30.000 SMLV	5.000 SMLV (3) 30 EMPLEOS EN MARCHA		150 O MAS EMPLEOS			150 O MAS EMPLEOS	
	MAS DE 30.000 Y 11.500 SMLV DE INV - NUEVA	11.500 SMLV (3) 50 EMPLEOS EN MARCHA						
EMPLEO - USUARIO OPERADOR	SU INCUMPLIMIENTO NO ES CAUSAL DE PÉRDIDA DE DECLARATORIA DE ZF SÓLO ES OBJETO DE REVISIÓN POR PARTE LA AUDITORIA EXTERNA.		EL USUARIO UNIEMPRESARIAL ES QUIEN TIENE LA CARGA DE GENERACIÓN DE EMPLEOS.					
USUARIOS	MÍNIMO 5 USUARIOS		UNO (1)					
ÁREA ⁴⁾	20 HÉCTAREAS CONTINUAS		N A					
PATRIMONIO LIQUIDO	23.000 SMLV - SUMADOS		2.300 SMLV					150.000 SMLV
PATRIMONIO LIQUIDO USUARIO OPERADOR	2.300 SMLV							
TERRENO ARRENDADO	SE PERMITE PERO NO SUMA COMO INVERSIÓN		NO SE PERMITE - DEBEN OPERAR EN TERRENOS PROPIOS					
INSTALACIONES DIAN	MÍNIMO 1.500 MTS ²		CADA INVERSIÓN EN LA PROYECCIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN EL PROYECTO DE ÁREA DESTINADA PARA LA DIAN Y LOS DEMÁS ENTES DE CONTROL					
REQUISITOS UNIFORMES	100% DE CERRAMIENTO, ESTUDIOS DE TÍTULOS DE PROPIEDAD, FACTIBILIDAD TÉCNICA, ECONÓMICA Y FINANCIERA DEL PROYECTO, PMDG - ZF, PLANO TOPOGRÁFICO, Y Vº BUENO ENTE TERRITORIAL - PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL.							

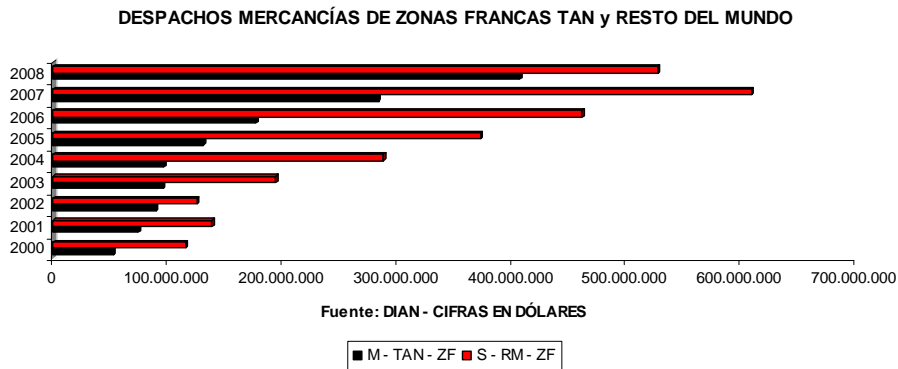


4.4 Herramienta franca vs. SIEX

Finalmente, se pretende hacer una comparación entre la efectividad de las Zonas Francas y los Sistemas Especiales de Importación y Exportación (SIEX), antiguo Plan Vallejo, entendidos como el régimen que permite importar temporalmente al territorio aduanero colombiano materias primas e insumos, bienes de capital; repuestos y bienes intermedios con exención total o parcial de derechos de aduana e impuesto al valor agregado; siempre que se empleen en la producción de bienes de exportación o que se destinen a la prestación de servicios directamente vinculados a la producción o exportación de estos bienes⁶³.

Para entender la dinámica de la actividad productiva de las zonas francas se , comenzará por analizar el comportamiento de sus despachos tanto al Resto del Mundo – RM- ** : En el gráfico No. 3 se pueden apreciar las salidas de mercancías desde las ZF la RM y al TAN.

Gráfico No. 2



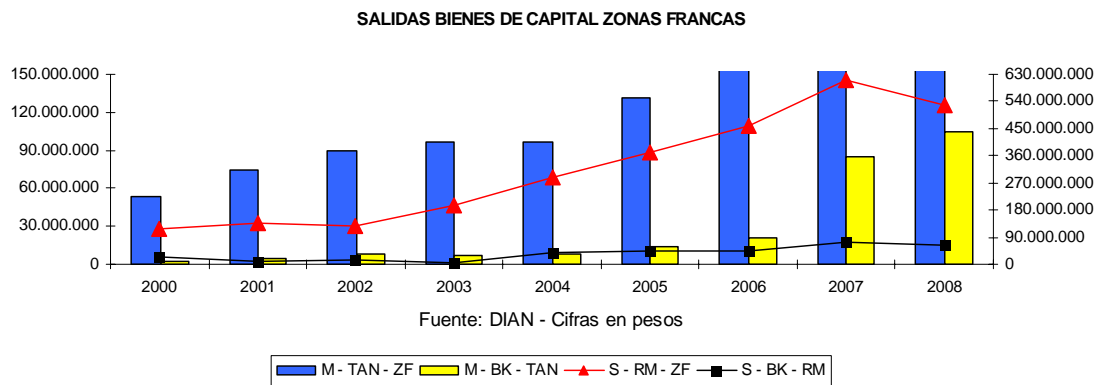
Históricamente las operaciones de las ZF se han destinado de manera prioritaria al mercado externo, desde el 2000 el mercado nacional les ha representado más del 50% del total de sus ventas, siendo el 2002 y 2007 las vigencias en que reportaron mayor peso al participar con el 71.75% y el 77.16% del total de las ventas.

⁶³ MCIT – Dirección General de Comercio Exterior, SIEX. Disponible en Internet <http://www.ccbarranca.org.co>. [Citado: 30, nov., 2009].

** RM – Resto del Mundo.

Con el propósito de analizar el aporte al desarrollo productivo de las ZF se hizo una análisis consistente en separar de las cifras de ventas totales de los montos correspondientes a bienes de capital y equipos, clasificadas en los Capítulos 84 y siguientes del arancel de aduanas, tanto para las mercancías despachadas al TAN, como al RM, encontrando lo siguiente.

Gráfico No. 3



Como se puede apreciar tanto en el mercado nacional ilustrado en barras, como en las líneas que representan las salidas de mercancías al exterior la participación que tienen los despachos de bienes de capital, que a su vez son los que incorporan mayor valor agregado a los productos y en consecuencia demandan mano de obra calificada, representan un peso marginal dentro del total de despachos que realizan.

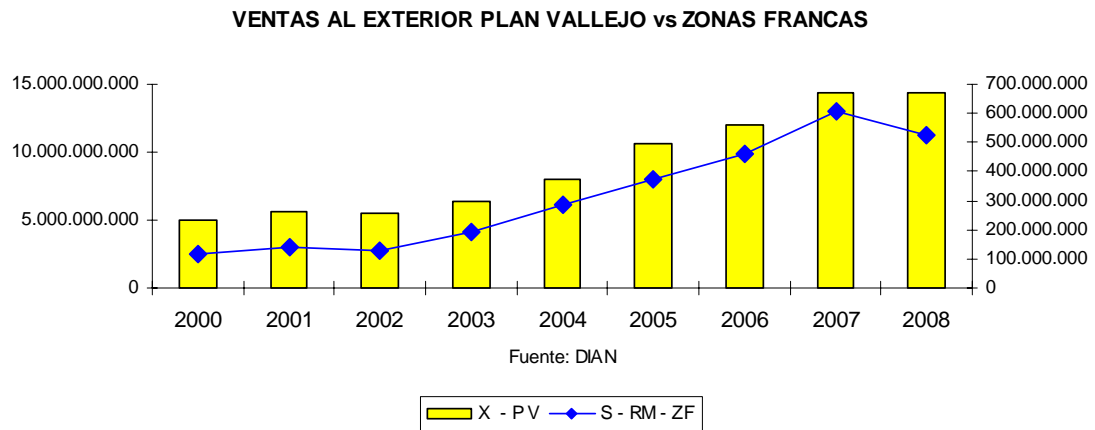
En el gráfico se puede apreciar como las barras largas y la línea superior indican el total de las salidas de mercancías desde ZF con destino al TAN y al RM respectivamente; entre tanto, las barras pequeñas y la línea de abajo corresponden a las porciones de los anteriores totales, pero hacen referencia a la porción de bienes de capital y cuyos resultados están representados por el rango izquierdo del gráfico.

Al comparar las gráficas 2 y 3 además de apreciar la importancia que tiene el mercado nacional dentro del total de despachos desde ZF, también se observa como desde 2005, el principal destino de los bienes de capital que salen desde los recintos francos es precisamente el TAN, ello evidencia la importancia del mercado nacional en

sus operaciones. Lo anterior, por cuanto la lógica de la herramienta franca haría suponer que el mercado con mayor participación en las ZF debería ser el externo.

Finalmente queremos hacer ver, la comparación en cuanto a los resultados que en materia de exportaciones y por ende de generación de divisas generan las ZF en contraste con los SIEX, para lo cual recordamos que las ZF poseen un régimen cambiario especial que le permite no reintegrar las divisas, como si lo tiene que hacer los exportadores instalados en el TAN.

Gráfico No. 4



Al comparar el valor de las exportaciones realizadas a través de la herramienta –SIEX, la cual implica un reintegro de las divisas del exterior con el valor de los despachos de mercancías desde las ZF, se encuentra que un inversionista instalado en el TAN, y que está obligado a cumplir con los requerimientos técnicos y aduaneros que exigen las autoridades, en especial pagar un impuesto de renta del 33%, para el 2008 generaron 27 veces más exportaciones que lo despachado por las ZF, toda vez que por medio de los SIEX se generaron USD \$14.404 millones de dólares y por medio de las ZF sólo salieron mercancías por valor de \$105 millones de dólares.

Conclusiones

Para que la política pública de Zonas Francas, además de promover la inversión, también logre estimular la generación de empleo, es necesario que fomente la inclusión de las Mipymes como usuarios industriales en las Zonas Francas Permanentes, siempre que se articulen en clusters productivos donde se privilegie la reconversión tecnológica, de manera que permitan mejorar los índices de competitividad en sus procesos productivos, se aprovechen las economías a escala y en consecuencia el desarrollo productivo.

Del análisis del nuevo régimen de Zonas Francas (Ley 1004 de 2005), se concluye que en 3 años una micro, pequeña o mediana empresa debe invertir 300, 30 ó 10 veces su capital respectivamente, en el caso que desee convertirse en una Zona Franca Permanente Especial, más conocida como Uniempresarial, toda vez que el capital requerido en esta modalidad es de 150.000 SMLV. Lo anterior se constituye en una barrera de acceso a la herramienta franca, toda vez que una Mipyme difícilmente podría llegar a reunir el capital exigido para tal fin.

Las Zonas Francas privatizadas vienen reduciendo sus niveles de inversión, situación que puede generar un desequilibrio frente a los empresarios que están ingresando al nuevo régimen, debido a que se rigen por la legislación anterior, la cual es más flexible en cuanto a montos de inversión y en especial de generación de empleos.

En materia de inversiones no existe un tratamiento uniforme, por que mientras un inversionista que pretenda constituirse como Zona Franca Uniempresarial está obligado a invertir 150.000 SMLV en un plazo de tres (3) años; si se trata de una Zona Franca Permanente la inversión que está obligado a realizar sólo es de 46.000 SMLV y el plazo que tiene asciende a 5 años, con la ventaja de poder sumar las inversiones de los usuarios industriales a las del usuario operador para el cumplimiento de la meta.

Así mismo, se encuentran criterios disímiles en cuanto a las metas de generación de empleo, debido a que mientras un inversionista de una Zona Franca Uniempresarial está obligado a generar puestos directos de trabajo en relación a la

inversión que realicen, en los casos de los usuarios industriales de las Zonas Francas Permanentes, la generación de empleo se mide de acuerdo con el nivel de activos que posean.

De otra parte, vale la pena señalar que mientras para una Zona Franca Unipresarial el incumplimiento del requisito de empleo es causal directa para la pérdida de declaratoria de Zona Franca. Entre tanto, cuando se trata de Usuarios Operadores de las Zonas Francas Permanentes el incumplimiento en las metas de generación de empleo no es causal directa para la pérdida de la declaratoria de la Zona Franca. De otra parte, toda vez que este tema no es objeto directo de revisión por parte de las autoridades competentes, DIAN y Ministerio de Comercio industria y Turismo; sino de una auditoría externa, que el mismo usuario operador contrata, convirtiéndola en juez y parte en el proceso.

En este orden de ideas si se llegare a presentar un incumplimiento en las metas de generación de empleo en una Zona Franca Permanente, el mismo no se configuraría ante las autoridades competentes, sino ante una auditoría externa, la cual se encontraría en un conflicto de intereses, toda vez que quien incumple es quien contrata sus servicios y cancela sus honorarios.

Tal como está planteada la política de Zonas Francas, se puede propiciar un incentivo perverso, consistente en un negocio no basado en la atracción de inversión para la generación de empresas que además de riqueza, fomenten el empleo, sino orientado a la plusvalía de la tierra que eventualmente pueden llegar a tener los usuarios operadores de las Zonas Francas Permanentes, que si bien es cierto son los que invierten en infraestructura, lo hacen con una expectativa de lucro basada en terrenos adquiridos en pesos colombianos por hectárea y que son comercializados en dólares por metro cuadrado, toda vez que se da un cambio en el uso de la tierra.

En consecuencia, un usuario operador que por mandato legal tiene dedicación exclusiva a la administración de la Zona Franca y que en últimas, debe responder ante las autoridades competentes por el buen ejercicio de la misma, no tiene una obligación

directa en la generación de empleo, pero que tiene la posibilidad de sumar su inversión en infraestructura donde el mayor componente es la tierra con las de los usuarios instalados en el recinto franco, se beneficia con una tarifa de impuesto a la renta del 15%, cuando en el resto de territorio nacional la tarifa es del 33%.

Del total de las mercancías que salieron de las zonas francas el 43.54% llegó a Colombia, lo cual demuestra que su actividad se está orientando en una medida importante al mercado nacional y no a los mercados internacionales.

De otra parte, para el 2008 del total de mercancías sólo el 18% correspondió a bienes de capital, que en últimas son los que incorporan mayor valor agregado a los productos y en consecuencia, demandan mano de obra calificada, de lo cual se puede inferir que la herramienta franca no está generando la transformación productiva para la cual fue creada.

Finalmente, en 2008 las exportaciones realizadas a través de los Sistemas Especiales de Importación y Exportación, más conocidos como Plan Vallejo, fueron 27 veces superiores a las salidas de mercancías desde las Zonas Francas del país debido a que a través de las primeras se exportaron USD \$14.404 millones de dólares y por medio de las Zonas Francas, sólo salieron mercancías por valor de \$105 millones de dólares.

Lo anterior, para hacer ver que mientras un exportador que utiliza el Plan Vallejo y se encuentra instalado en el TAN, aparte de pagar un impuesto a la renta del 33% y estar obligado a realizar el respectivo reintegro, esto es, traer las divisas producto de sus ventas al exterior, un usuario de Zona Franca sólo paga un 15% de impuesto a la renta y no está obligado a reintegrar sus divisas.



Bibliografía

- PND – Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010.
- DESARROLLO Y SOCIEDAD 45, Una aproximación de la política comercial - Ricardo Rocha, Juan Ricardo Perilla y Ramiro López.
- Historia Universal, - <http://co.kalipedia.com/historia-universal>.
- Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, www.rae.es,
- <http://www.fespinal.com/espinal/realitat>.
- [URL:http://www.historiasiglo20.org](http://www.historiasiglo20.org)
- <http://www.businesscol.com/empresarial/tributarios/>
- <http://www.sapiens.net/castellano/glosario>.
- COLOMBIA. Constitución Política de Colombia. Artículos 1 y 2.
- COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 109 de 1985.
- COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 7° de 1991.
- COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 170 de 1994
- COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 590 del 2000.
- COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1004 de 2005.
- COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1151 de 2007.
- COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 2666 de 1984.
- COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 2685 de 1989.
- COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 383 de 2007.
- COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 4051 de 2007.
- Conceptos CGR Ofician Jurídica a Contraloría delegada para Investigaciones Juicios fiscales y Jurisdicción Coactiva.